

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Reformasi keuangan negara telah dimulai sejak tahun 2003 ditandai dengan lahirnya paket undang-undang di bidang keuangan negara, yaitu undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, dan undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Ketiga paket undang-undang ini mendasari pengelolaan keuangan negara yang mengacu pada *international best practices*. Setelah undang-undang tersebut, selanjutnya bermunculan beberapa peraturan pemerintah yang pada intinya bertujuan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, terutama yang berkaitan dengan masalah keuangan. Reformasi pengelolaan keuangan negara/daerah tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan yang mendasar pada pengelolaan keuangan negara/daerah. Peraturan baru tersebut menjadi dasar bagi institusi Negara untuk mengubah pola administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan negara (*financial management*). Dengan adanya perubahan-perubahan atas undang-undang tersebut, tuntutan akan akuntansi pemerintahan semakin nyata.

Perubahan di bidang akuntansi pemerintahan ini sangat penting karena melalui proses akuntansi, dihasilkan informasi keuangan yang tersedia bagi berbagai pihak untuk digunakan sesuai dengan tujuan masing-masing. Karena begitu eratnya

keterkaitan antara keuangan pemerintahan dan akuntansi pemerintahan, maka sistem dan proses yang lama dalam akuntansi pemerintahan banyak menimbulkan berbagai kendala sehingga tidak mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan (Simanjuntak, 2005) .

Perwujudan *good governance* memerlukan perubahan paradigma pemerintahan baru yang mendasar dan menuntut suatu sistem yang mampu memberdayakan daerah agar mampu berkompetisi secara regional, nasional maupun internasional yang bukan hanya menjadi pemerintah daerah yang terus menerus bergantung pada pemerintah pusat. Dalam mewujudkan suatu sistem tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), perlu adanya perubahan dibidang akuntansi pemerintahan karena melalui proses akuntansi dihasilkan informasi keuangan untuk berbagai pihak. Perubahan dibidang akuntansi harus didasari dengan suatu dasar yang kuat yaitu dengan adanya Standar Akuntansi Pemerintah (Langelo *et al.*, 2015)

Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara, yang mengharuskan keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, efektif, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan dapat semakin diwujudkan. Agar pemerintahan di Indonesia semakin maju dan berkembang, maka Pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur semua urusan sesuai dengan kebutuhan dari masing-masing daerah. Otonomi Daerah menuntut pemerintah daerah untuk meningkatkan kapabilitas dan efektifitas dalam menjalankan roda pemerintahan, namun pada kenyataannya pemerintah daerah

umumnya belum menjalankan fungsi dan peranan secara efisien terutama dalam pengelolaan keuangan daerah. Kondisi ini muncul karena pendekatan umum yang digunakan dalam penentuan besar alokasi dana untuk setiap kegiatan adalah pendekatan inkremental, yang didasarkan pada perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum seperti tingkat inflasi dan jumlah penduduk (Mohamad *et al.*, 2014). Dengan demikian, diperlukan Standar yang mengatur tentang pemerintahan, yaitu Standar Akuntansi Pemerintahan yang merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menerapkan laporan keuangan SAP harus digunakan sebagai acuan untuk membuat laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) kini telah memasuki babak baru dengan adanya PP No. 71 tahun 2010 yang merupakan perubahan dari PP No. 24 tahun 2005. Standar Akuntansi Pemerintahan didasarkan pada basis Akrua yang menjelaskan suatu entitas pelaporan dalam akuntansi dan penyajian laporan keuangan dengan menggunakan basis akrual baik dalam pengakuan pendapatan, beban, maupun pengakuan aset, kewajiban dan ekuitas. Laporan keuangan basis akrual tersebut merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Tujuan dari Standar Pemerintah ini adalah mengatur penyajian laporan keuangan dalam rangka meningkatkan perbandingan laporan keuangan baik terhadap anggaran, antar periode, maupun antar entitas. Untuk mencapai tujuan tersebut, Standar ini menetapkan seluruh pertimbangan dalam rangka

penyajian laporan keuangan, pedoman struktur laporan keuangan, dan persyaratan minimum isi laporan keuangan.

Adanya penetapan PP No. 71 Tahun 2010, maka penerapan sistem akuntansi pemerintahan berbasis akrual telah mempunyai landasan hukum. Hal ini berarti pemerintah daerah berkewajiban dalam menerapkan peraturan ini dan selambat-lambatnya pada tahun 2015. Menurut Pemerintah, dengan melalui implementasi standar akuntansi berbasis akrual, kualitas penyajian informasi keuangan organisasi pemerintah dapat ditingkatkan. Kualitas laporan keuangan yang baik bermanfaat untuk mengetahui efisiensi dan efektifitas pelayanan publik yang disediakan, manajemen dan pengendalian aset negara, perencanaan, penyusunan program dan anggaran. Informasi keuangan sektor publik yang berkualitas akan mengurangi kesenjangan informasi (*information asymmetric*) antara pemerintah dengan masyarakat dan *stakeholder* lain atas penggunaan dan alokasi keuangan Negara (Setyaningsih, 2013).

Namun, dalam penerapan PP No. 71 tahun 2010 tentang sistem akuntansi berbasis akrual dalam pemerintahan ini memiliki kendala atau masalah pada awal penerapannya bagi pemerintah daerah, seperti misalnya kurangnya tenaga akuntan yang profesional dan berkualitas, sistem informasi yang masih kurang memadai, selain itu rendahnya keterampilan dasar akuntan publik juga menjadi salah satu hambatan dalam penerapan standar akuntansi pemerintah berbasis akrual.

Ada beberapa penelitian tentang implementasi akuntansi berbasis akrual. Salah satunya, penelitian tentang Analisis Kesiapan Pemerintah Dalam Menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah Kabupaten Jember

yang telah dilakukan oleh Kusuma (2013), hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dilihat dari parameter integritas dikategorikan siap. Sedangkan untuk SDM, sistem informasi dan sarana prasarana adalah kategori cukup siap. Kendala dalam implementasi PP No 71 Tahun 2010, tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) antara lain, sampai saat ini penyusunan LKPD masih dilakukan secara manual (excel) belum ada perangkat lunak khusus, jumlah SDM pelaksana secara kuantitas masih belum cukup, kurangnya BinteK atau pelatihan, kurangnya sosialisasi, sarana dan prasarana sudah ada namun masih belum mencukupi. Model strategis akselerasi implementasi PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) antara lain Pengembangan SAP Berbasis AkruaI sesuai dengan kebutuhan, penyusunan Buletin Teknis SAP Berbasis AkruaI sesuai dengan kebutuhan, Pengembangan SDM di Bidang Akuntansi Pemerintahan.

Pemerintahan Daerah Ponorogo merupakan salah satu Kabupaten yang baru menerapkan Standar Akuntansi Pemerintah PP. No.71 Tahun 2010 berbasis akruaI. Pada penerapannya ini, pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo memiliki tantangan baru untuk dapat melaksanakan dan menerapkan SAP dengan baik dan efektif. Namun, pada kenyataannya Pemerintah Ponorogo masih banyak kendala atau masalah dalam proses penerapannya. Penerapan yang baik perlu dukungan dari berbagai pihak. Dari pemerintah sendiri yaitu dukungan dari sumber daya manusia yang meliputi pembuat dan pengguna informasi keuangan, sarana dan prasarana serta sistem informasi yang ada di pemerintahan Kabupaten Ponorogo. Didalam Pemerintahan Daerah terdapat 2 subsistem, yaitu Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dan Satuan Kerja

Perangkat Daerah (SKPD). Laporan keuangan SKPD merupakan sumber yang dapat digunakan untuk menyusun Laporan Keuangan PPKD. Setiap SKPD dan PPKD harus menyusun Laporan Keuangan sebaik mungkin secara tepat dan efektif. Kedua subsistem tersebut merupakan bagian dari Pemerintah yang penting untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik secara langsung. Oleh karena itu, Sumber Daya Manusia dan Sistem Informasi harus dikembangkan untuk strategi penerapan Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual.

Dari uraian latar belakang yang telah dijabarkan diatas, penulis ingin meneliti tentang Analisis penerapan PP No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah berbasis akrual pada Pemerintah Kabupaten Ponorogo.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berbagai kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan untuk mewujudkan laporan pertanggungjawaban yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: Bagaimana penerapan PP No. 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual pada pemerintah Kabupaten Ponorogo?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis penerapan PP No. 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual pada Pemerintah Kabupaten Ponorogo?

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang bisa didapatkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. **Manfaat Praktis**

Manfaat praktis penelitian ini adalah memberikan masukan atau bahan pertimbangan dalam penerapan peraturan pemerintah nomor 71 tahun 2010 agar dapat menerapkan akuntansi pemerintahan berbasis akrual secara maksimal. Penelitian ini juga diharapkan dapat meminimalkan kesalahan dalam penyusunan pelaporan keuangan dengan adanya identifikasi kemungkinan kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam menerapkan basis akrual.

2. **Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan standar akuntansi pemerintahan, khususnya mengenai basis akrual. Selain itu, manfaat penelitian ini adalah bagi peneliti dan orang-orang yang berminat mengkaji standar akuntansi pemerintahan, diharapkan penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya.